

发挥规划基础性作用 持续推进美丽中国建设实践

万 军

党的十八大以来，各地区各部门坚持以习近平生态文明思想为指导，积极开展美丽中国建设实践，开展了大量创新性工作，形成了一批典型模式，取得很好的经验。其中高规格编制美丽中国建设实践规划（或者规划纲要），并持续推动实施，一张蓝图干到底，为各地美丽中国建设实践取得良好成效发挥了基础性、统领性作用。全国生态环境保护大会对全面推进美丽中国建设、加快实现人与自然和谐共生的现代化作出系统部署，各地区各部门深入落实全国生态环境保护大会精神，深入开展各领域美丽中国建设实践，需要充分发挥规划的重要作用，强化规划编制与实施，推动美丽中国建设实践不断向纵深发展，将蓝图转化为现实。

一、美丽中国建设实践规划编制实施情况

规划是我国治国理政的重要工具，在经济社会发展和生态环境保护的各项工作中，发挥着统一思想认识、明确目标任务、引导社会预期与行动、汇集各方力量、强化保障措施等的重要作用。美丽中国建设实践，涉及到中长期奋斗目标，涉及到生态文明建设和生态环境保护各方面、各领域，各地自然环境和社会经济发展条件差异大，面临的形势与问题各不相同，通过因地制宜编制美丽系列建设规划，强化规划实施，是推进美丽中国建设实践取得长足发展的有力保障。

（一）各地广泛开展美丽中国建设实践规划编制情况。在重大国家战略区层面，

生态环境部联合相关部委和地方，围绕建设美丽中国先行区，先后编制出台了长江三角洲区域生态环境共同保护规划、粤港澳大湾区生态环境保护规划、成渝地区双城经济圈生态环境保护规划、黄河流域生态环境保护规划、雄安新区生态环境保护规划等重大区域规划，提出建设美丽中国先行区的定位，要求在生态环境保护、绿色转型等方面走在前列。

省级层面，浙江、江苏、福建、山东、四川、江西、山西、天津等省份已编制出台了本地区美丽省份建设规划（或规划纲要）。河北、辽宁、吉林、上海、安徽、湖北、湖南、广东、重庆、青海等地也在积极推进省级美丽建设规划编制出台，基本上实现了东部和中部地区全覆盖。其中，浙江、福建对标生态文明示范建设要求，出台《深化生态文明示范创建 高水平建设新时代美丽浙江规划纲要（2020—2035 年）》《深化生态省建设 打造美丽福建行动纲要（2021—2035 年）》，其他省份以新时代美丽省域建设规划为主。

城市层面，各地积极开展了美丽城市建设探索，其中杭州于 2013 年和 2020 年先后发布了《“美丽杭州”建设实施纲要（2013—2020 年）》和《新时代美丽杭州建设实施纲要（2020—2035 年）》，厦门在 2014 年和 2016 年发布了《美丽厦门战略规划》及其修订版，深圳在 2020 年发布了《深圳率先打造美丽中国典范规划纲要（2020—2035 年）》，烟台、宁波发布了《美丽烟台建设战略规划纲要（2021—2035 年）》《新时代美丽宁波建设规划纲要》，青岛、福州、赣州、石家庄、三亚等

地正有序推进美丽城市建设规划编制。

规划主要内容。规划着眼于中长期目标，以美丽中国建设实践引领带动生态环境各领域、各要素工作，强化保障实施。各地以 2035 年基本实现美丽中国为目标牵引，以美丽城市、美丽乡村、美丽河湖、美丽海湾、美丽园区、美丽人文等为抓手，统筹推进产业结构调整、环境污染治理、生态保护、应对气候变化、环境风险防范、城乡人居环境治理、生态环境治理体系改革，实现要素、领域、城乡全覆盖。

在目标体系设计上，目标时限方面，各地着眼于中长期美丽中国建设实践的奋斗目标，分阶段细化本地区“十四五”时期、“十五五”时期和 2035 年美丽建设的目标时间表，江西等地进一步对美丽地方实践目标展望至本世纪中叶。指标体系方面，多数省市聚焦绿色发展、生态环境质量、城乡人居环境、环境基础设施、生态文化、治理体系和治理能力等领域指标，并结合区域性和地方性特色提出差异化指标。关键标志性指标方面，各地深刻把握生态环境根本好转这一关键标志，均以环境质量为标志性指标，提出细颗粒物（PM_{2.5}）浓度年均值、地表水水质优良比例等指标。

在任务体系设计上，主要分为三种类型。一是以要素和领域为主，如浙江、江西、山东等地，分别从空间格局、生态环境、现代经济、幸福城乡、生态文化、治理体系等领域谋划美丽中国建设实践任务。二是以区域单元为主，如《深化生态省建设打造美丽福建行动纲要（2021—2035 年）》提出“1560”任务体

系，以美丽城市、美丽乡村、美丽河湖、美丽海湾、美丽园区等五大美丽单元为载体，统筹设计各类建设任务。三是要素领域与区域相结合，提出符合地方实际情况的美丽建设实践任务体系，如四川提出系统推进美丽城镇、美丽乡村、美丽河湖、适应气候变化、绿色低碳产业等试点行动；烟台以全域“五色”生态建设为重点，打造美丽典范城市。

（二）规划的主要特点

一是规划编制和印发的层级高。各地将美丽中国建设实践放在突出位置，纳入社会经济发展全局，由本地区党委、政府高位推动。各地美丽中国建设实践规划（或者规划纲要）基本上都是当地党委政府审议后，由当地党委或者政府印发实施。各地以规划（或者规划纲要）等顶层设计为总抓手，加强党的全面领导和组织保障，推动美丽中国建设实践接续推进。

二是内容全面、系统性强。各地以美丽建设战略引领规划转型，系统谋划美丽中国建设实践模式。重点领域协同发力，青岛以山水林田海岛湾基质为重点，建设宜居宜业品质湾区美丽城市。统筹区域分区分类开展地方实践，浙江全省11个地级市全部启动美丽城市建设，根据城市特色探索不同的实践建设重点和模式。统筹不同层级细胞建设，山西组织开展美丽城市、美丽县城、美丽乡镇、美丽村庄、美丽社区、美丽校园、美丽工厂、美丽园区、美丽河湖、美丽矿山、美丽交通等多领域的“美丽创建细胞工程”。建立系统的工作机制，杭州探索形成了一套顶层设计、法治保障、科

学规划、考核激励、制度创新、工程推进、行动突破、社会共治的美丽杭州建设工作机制。

三是注重典范引领、创新驱动。各地立足实际，探索各美其美的美丽中国建设实践模式。江西强化国家生态文明试验区建设成果与美丽中国建设目标的衔接，发挥自然生态优势和抢抓“双碳”发展机遇，统筹把握美丽提质、美丽增效、美丽赋能三个方面，建设美丽中国“江西样板”。山东深化新旧动能转换，建设自然生态环境“外在美”与经济社会发展“内在美”之间的转化通道，打造以美丽山东建设引领高质量发展的样板。广东以粤港澳大湾区建设国际一流美丽湾区为引领，以率先建成人与自然和谐共生的现代化为目标，打造美丽中国“广东样板”。深圳提出“率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范”，以建设全球标杆城市为目标，引领超大城市生态环境治理，打造可持续发展先锋，为美丽中国建设提供“深圳模式”“深圳方案”。

四是建立强有力规划实施机制，有力推动美丽中国建设实践不断走向深入。在美丽中国建设任务实施过程中，各地充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过建立组织领导、投入保障、监督评估等统筹协调和引领支撑机制，持续探索以美丽中国目标责任体系和考核评价机制为核心的推进机制，以“规划纲要+实施方案”等形式推进各项工作落实。组织领导机制方面，江苏、江西、河南、四川等地组建了美丽建设领导小组工作专班或联席会议，全面推进本地区美丽中国建设。监督评估机制方面，江苏明确提出研究制定美丽

江苏建设评估指标体系，将美丽江苏建设纳入全省高质量发展综合考核。投入保障机制方面，深圳、烟台等地提出建立健全政策、资金、人才、科技、用地等保障机制。宣传推广方面，山东、四川等地通过召开新闻发布会、推选本地区美丽中国建设实践典型案例、组织专题研讨班等方式强化美丽中国建设宣传推广。公众参与方面，广东、重庆等地结合“美丽中国，我是行动者”主题实践活动，推动构建政府、企业、社会组织和公众共同参与的美丽中国建设全民共治体系。

二、美丽中国建设实践的新形势新要求

在全国生态环境保护大会上，习近平总书记发表重要讲话，系统总结了我国生态文明建设发生的“四个重大转变”，指出我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期，强调当前和今后一段时期生态文明建设要处理好“五大重大关系”，部署了以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生现代化的“六项重点任务”，强调加强党对美丽中国建设领导是“一项根本保证”，是生态环境保护 and 美丽中国建设的根本遵循。美丽中国建设实践规划要坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻全国生态环境保护大会精神，将习近平总书记重要讲话精神，落实到规划研究编制实施的各领域全过程。

一是强化战略性与前瞻性谋划。我国中长期发展战略面临多个重要关口和节点目标，未来 5 年是美丽中国建设重要时期，2030 年前

碳达峰、2035 年远景目标、2050 年基本实现社会主义现代化、2060 年碳中和，肩负着多重任务，需要统筹解决绿色发展转型、应对气候变化、改善生态环境质量、推进治理体系改革等多领域问题，因此要强化规划的战略性与前瞻性，强化中长期经济社会和生态环境形势分析，着眼于国家宏观发展战略，统筹谋划美丽中国建设的各项重点任务。

二是注重系统性与协调性设计。美丽中国建设是一项系统工程，时间跨度大、空间范围广、要素与领域多、风险挑战大，因此需要强化规划编制的系统性谋划，整体性设计，形成综合解决方案。同时我国已经制定了中长期国土空间规划纲要、碳达峰碳中和“1+N”政策体系、应对气候变化 2035 年战略、全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划、国家公园空间布局方案、国家生物多样性保护战略与行动计划等，美丽中国建设规划要处理好相关领域任务的关系，强化规划目标、任务、政策举措的协同性，做到统筹衔接、协同推进。

三是注重差异性与阶段性推进。立足于我国区域差异大、各要素领域情况复杂多样的基本国情，注重实事求是分区施策，因地制宜制定本地区、本要素、本领域美丽中国建设实践的规划与行动方案。在规划周期上，立足当前、面向长远，面向 2035 年美丽中国建设目标基本实现的长远目标，强化目标引领，倒排工期，明确“十四五”“十五五”“十六五”各阶段的战略重点，确定近期奋斗目标与重点任务，注重可行可达。

四是注重创新性与操作性实施。在全面推

进美丽中国建设的新征程，要充分发挥各地区各部门的积极性主动性创造性，推动美丽中国建设实践模式创新与规划政策创新，总结典型经验与模式，完善规划体系。同时紧扣美丽中国建设的长远目标和战略任务，不断完善规划保障机制与实施体系，推动美丽中国建设目标逐步转化为美好家园的现实图景。

三、健全美丽中国建设实践规划体系的建议

坚持以习近平生态文明思想为指导，充分发挥规划在推进美丽中国建设各项工作中的基础性、统领性作用，健全以规划纲要为统领，以各区域、各领域、各要素规划为支撑，国家-区域-省域-市县四级规划全覆盖的美丽中国建设实践规划体系，完善规划实施体系，引导和动员全社会力量参与美丽中国建设实践。

一是加强顶层设计，强化美丽中国建设的战略引领。党的二十大报告对2035年我国发展的总体目标进行了系统描绘，并提出一些重大领域的国家建设目标，包括数字中国、法治中国、健康中国、平安中国、美丽中国。目前健康中国、法治中国、数字中国领域已从中央层面出台相关规划（或规划纲要）文件，建立起系统完整的顶层设计体系。建议围绕到2035年美丽中国建设目标基本实现的战略要求，进一步巩固污染防治攻坚战成效，加快制定推进美丽中国建设规划纲要或者意见等纲领性文件，明确美丽中国建设目标、任务、政策机制、保障体系，细化美丽中国建设的顶层设

计。研究建立美丽中国建设“1+N”行动体系，明确时间表、路线图，指导开展各要素、各领域、各地区相关美丽中国建设实践。构建美丽中国建设战略的领导机制、组织协调机制和推进机制。研究制定美丽中国建设指标和评价标准，开展美丽中国建设评估。

二是建立健全美丽中国建设实践的规划体系。研究建立以综合规划（规划纲要）为统领，以各区域、各领域、各要素规划为支撑，涵盖国家、区域、省域、市县四级的美丽中国建设实践规划体系。从规划层级看，国家、区域和省域级别的美丽中国建设实践规划侧重战略性综合性，对全国、区域和省域美丽中国建设目标、建设格局、重点任务、重大举措作出全局性安排；市县级规划侧重实施性，实现各类任务举措落地实施，精细化实施。要素和领域方面，探索建立美丽中国先行区、美丽城市、美丽乡村、美丽河湖、美丽海湾、美丽园区、美丽山川等专项规划，相关领域规划和要素规划作为美丽中国建设规划在某一要素或领域的深化细化。逐步建立美丽中国建设规划编制实施的技术规程体系和监测监督体系，明确分层级、分要素、分领域的美丽中国建设实践规划技术规程，构建包含编制、审批、实施、监测、评估、考核等完整闭环的规划及实施管理流程，保障规划规范编制和顺利实施。

三是注重分区域分类型推动规划编制实施，推动美丽中国建设向纵深发展。美丽中国建设实践规划需要结合地方实际情况、区分地域差异，充分考虑东中西部地区的差异以及对美丽中国建设不同需求，围绕重点区域和重点

领域，分区分类、差异化提出美丽中国建设的目标任务、实施路径，支撑各地探索形成特色鲜明、形式多样的实践模式。聚焦国家重大区域战略打造绿色发展高地，推动京津冀、长江经济带、黄河流域、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区、海南和雄安新区等建设美丽中国先行区，及时编制或修编相关重点区域生态环境规划。推动地方积极编制实施美丽省份、美丽城市、美丽区县、美丽乡镇等规划，强化规划引领作用。充分发挥城市作为美丽中国建设重要载体的引领作用，鼓励东中西不同区域、大中小不同规模的城市群、都市圈、城市等，突出绿色低碳、优美宜居、健康安全、智能高效等内容，制定新时代美丽城市建设规划，建设各美其美的城市家园。以县域为单位，制定美丽乡村建设规划，协同推进农村人居环境整治与乡村振兴，整县推进美丽乡村建设。依据一河一策、一湾一策的原则，制定美丽河湖、美丽海湾建设规划，提高美丽河湖、美丽海湾建设的系统性科学性。

四是建立健全美丽中国建设实践的规划实施与支撑体系。适时总结生态环境保护规划编制实施经验，强化美丽中国建设规划的组织领导、实施保障、监测评估、试点示范和社会宣传等，推进美丽中国建设实践规划落地。强化规划组织实施的领导机制，加强党的领导，健全各级党委和政府、相关部门分工负责、协同推进的工作体系。强化保障机制，完善统筹美丽中国建设目标和“双碳”目标的生态环境规划决策管理理论与技术，研究建立指导开展各要素、各领域、各地区美丽中国建设实践的

标准、规范、管理文件。研究建立美丽中国建设实践规划的监测评估机制、考核体系，持续做好美丽省份、美丽地市以及美丽园区等建设实践和跟踪评估工作。开展美丽中国建设科技创新重大专项研究，强化规划科技支撑。强化规划政策创新，统筹优化各领域资源、各渠道投入，推动实施美丽中国建设重大工程，一体谋划完善支持绿色发展的财税、金融、投资、价格政策体系。

五是强化典范引领与实践创新，不断提高规划编制水平与实施成效。坚持问题导向和目标导向，尊重自然差异和区域差异，充分发挥地方积极性主动性创造性，探索制定适应各地实际情况规划和最佳解决方案，加强地方实践经验总结。征集筛选不同层级、不同领域、不同要素的美丽中国建设实践规划典型案例，加强技术方法与实践模式总结。鼓励有条件的地方以国家生态日、六五环境日、国家主场活动、美丽中国百人论坛等论坛年会、相关规划年会、环境规划专业委员会等为载体，促进美丽中国建设实践规划编制实施交流。加强与高校及相关研究结构合作，加强美丽中国建设实践规划的专业人才培养。注重美丽中国建设全民行动，倡导绿色生活、共建共享，充分发挥政府、企业、社会及公众各类主体的作用，强化公众参与和监督规划编制和实施。

作者：生态环境部环境规划院副院长

编号:1673-288X(2023)05-0081-06

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202305081